

OPINIE SEPARATĂ,

expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Hotărârea nr. 16 din 16 iulie 2024 au fost admise sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, adoptat prin Legea nr. 325 din 8 decembrie 2022, ridicate de dl avocat Dumitru Pavel, în interesele ÎCS „Reforma Art” SRL, parte în dosarele nr. 3-185/2023 (sesizarea nr. 233g/2023), nr. 3-214/2023 (sesizarea nr. 29g/2024), nr. 3-220/2023 (sesizarea nr. 51g/2024) și nr. 3-207/2023 (sesizarea nr. 81g/2024), pendinte la Curtea de Apel Chișinău, și, respectiv, de dl avocat Vitalie Enachi, în interesele AO „Media Alternativă”, parte în dosarul nr. 3-195/2023 (sesizarea nr. 248g/2023), pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Curtea Constituțională a declarat neconstituțional textul „În serviciile media audiovizuale, grupurile de inițiativă, concurenții electorali (candidații în alegeri), participanții la referendum, reprezentanții și persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenții directe sau indirecte și nu pot fi vizați de terți în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declarațiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media.” din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral.

3. Nu susțin această soluție din următoarele considerente.

4. Cu titlu preliminar, rețin incidența articolelor 32 (*libertatea exprimării opiniei*), 34 (*dreptul la informație*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție în prezenta cauză. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a notat că libertatea exprimării, sub aspectul libertății de a distribui informații și idei, este aplicabilă în cazul distribuitorilor de servicii media. De asemenea, dreptul de acces la informații este aplicabil în cazul persoanelor care își doresc un acces neîngrădit la informații, inclusiv la cele conținute în programele de televiziune și de radio (HCC nr. 36 din 23 noiembrie 2021, § 26; DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, §§ 22-23). În același timp, libertatea exprimării opiniei și dreptul la informație nu sunt drepturi absolute și pot fi restrânse în condițiile articolului 54 din Constituție.

5. Articolele 32 și 34 din Constituție își au corespondența în articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin urmare, sunt incidente standardele stabilite de Curtea Europeană în această materie (HCC nr. 36 din 23 noiembrie 2021, § 27; DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, § 24).

6. Astfel, potrivit Curții Europene, libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile de bază ale progresului. **Libertatea presei și a altor mijloace de informare oferă publicului unul dintre cele mai bune mijloace de a descoperi și de a forma o opinie asupra ideilor și atitudinilor liderilor politici.** Presei îi revine sarcina de a transmite informații și idei despre probleme politice și despre alte subiecte de interes public. **Nu doar presa are sarcina de a transmite astfel de informații și idei: și publicul are dreptul de a le primi. Mass-media audiovizuală, ca radioul și televiziunea, au un rol deosebit de important în acest sens.** Datorită puterii lor de a transmite mesaje prin sunet și imagini, **astfel de surse media au un efect mai rapid și mai puternic decât presa scrisă.** Având în vedere **influența pe care o exercită mass-media în**

societatea contemporană: ea nu doar informează, ci poate sugera, prin modul în care prezintă informația, cum ea trebuie evaluată (*Centro Europa 7 SRL și Di Stefano v. Italia* [MC], 7 iunie 2012 §§ 131-132; *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, § 182; *Ucraina v. Federația Rusă* [MC], 25 iunie 2024, § 1085).

7. Aceste constatări sunt valabile **a fortiori** în cazul reflectării de către mass-media a alegerilor. Jucând un rol important în formarea opiniei publice, în perioada electorală, mass-media are obligația de a respecta principiile echității, echilibrului și imparțialității în reflectarea alegerilor, de a informa corect și obiectiv publicul, de a asigura egalitatea șanselor concurenților electorali și o pluralitate de opinii care reflectă diversitatea opiniilor politice din țară.

8. În plus, alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterii politice, formează împreună baza oricărui sistem democratic. Cele două drepturi sunt interdependente și funcționează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, libertatea de exprimare este una dintre „condițiile” necesare pentru a se „asigura libera exprimare a opiniei poporului la alegerea legislativului”. Totuși, în anumite circumstanțe, cele două drepturi pot intra în conflict și ar putea fi considerată necesară, în perioada anterioară sau în timpul alegerilor, instituirea unor restricții asupra libertății de exprimare, care nu ar fi considerate acceptabile în mod obișnuit, pentru a asigura „libertatea exprimării opiniei poporului la alegerea legislativului”. Prin urmare, în găsirea echilibrului între libertatea alegerilor și libertatea de exprimare, statele au o marjă de apreciere, așa cum acționează în cazul sistemelor electorale (a se vedea *Kuzmin v. Federația Rusă*, 10 ianuarie 2023, § 16).

9. Rolul deosebit al presei în comunicarea informațiilor și a ideilor despre probleme politice și alte subiecte de interes public, pe care, în plus, publicul este îndreptățit să le primească, nu poate fi realizat cu succes, cu excepția cazului în care este bazat pe principiul pluralismului, al cărui garant final este Statul. În acest sens, într-un sector atât de sensibil precum mass-media audiovizuală, statul are obligația pozitivă de a institui un cadru legislativ și administrativ adecvat pentru a garanta un pluralism real efectiv. De asemenea, atunci când este vorba de difuzarea audiovizuală, statele au datoria de a se asigura, în primul rând, că publicul are acces, prin intermediul televiziunii, la informații imparțiale și exacte și la o serie de opinii și comentarii, care reflectă, *inter alia*, diversitatea viziunii politice în cadrul țării. Deoarece alegerea mijloacelor prin care să fie realizate respectivele obiective va varia în funcție de condițiile locale, aceasta se încadrează, prin urmare, în marja de apreciere a statului (a se vedea *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, §§ 184, 192).

10. Cu referire la întinderea marjei de apreciere, având în vedere caracterul multidimensional și complexitatea absolută a problemelor referitoare la pluralismul mass-media, există o varietate de mijloace care ar putea fi utilizate de către statele contractante pentru a reglementa pluralismul efectiv în sectorul audiovizualului. În astfel de circumstanțe, marja care trebuie acordată în această privință ar trebui să fie mai largă decât cea acordată în mod normal restricțiilor privind exprimarea în chestiuni de interes public sau opinie politică. Prin urmare, statele ar trebui să beneficieze, în principiu, de o largă libertate de apreciere la alegerea mijloacelor care urmează a fi utilizate pentru a asigura pluralismul în mass-media (a se vedea *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, § 193).

11. Astfel, având în vedere considerentele menționate *supra*, rolul pe care îl

deține mass-media, inclusiv impactul pe care îl comportă asupra persoanei care recepționează informația, stabilirea unor norme clare este indispensabilă în cazul reflectării alegerilor. Prin urmare, **pentru a evita compromiterea valorii pluralismului dezbaterilor publice, a alegerilor și a procesului democratic** și a asigura respectarea principiilor echității, echilibrului și imparțialității, **Parlamentul a reglementat particularitățile reflectării alegerilor de către instituțiile mass-media în articolul 90 din Codul electoral** (a se vedea HCC nr. 16 din 16 iulie 2024, §§ 39, 84).

12. Norma contestată din articolul 90 alin. (2) din Cod prevede că, în serviciile media audiovizuale, grupurile de inițiativă, concurenții electorali (candidații în alegeri), participanții la referendum, reprezentanții și persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenții directe sau indirecte și nu pot fi vizați de terți în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declarațiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media.

13. Legislatorul **a reglementat în mod clar și previzibil particularitățile reflectării alegerilor de către instituțiile mass-media** în articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, norma contestată **îndeplinind exigențele calității legii**, fiind **accesibilă, clară și previzibilă**, și, în consecință, ingerința în libertatea de exprimare a opiniei este „prevăzută de lege”, potrivit articolului 54 alin. (2) din Constituție (a se vedea HCC nr. 16 din 16 iulie 2024, §§ 69-73).

14. De asemenea, prevederea contestată **urmărește realizarea mai multor scopuri legitime** stabilite în articolul 54 alin. (2) din Constituție (e.g., protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane) și demonstrează că **există o legătură rațională cu aceste scopuri** (a se vedea HCC nr. 16 din 16 iulie 2024, §§ 74-80).

15. Rețin faptul că norma contestată **protejează interesele alegătorilor și concurenților electorali, este favorabilă furnizorilor de servicii media și ține cont de necesitatea realizării competențelor Consiliului Audiovizualului în timpul alegerilor**.

16. Mass-media este cel mai important actor care **facilitează schimbul de idei între electorat și concurenții electorali** și care **construiește identitatea electoratului**. Dreptul alegătorilor de a-și face o alegere informată include și faptul că mijloacele mass-media trebuie să îi informeze într-un mod profesionist și exact despre platformele și viziunile candidaților, precum și despre evenimentele din cadrul campaniei electorale și al procesului electoral (HCC nr. 34 din 13 decembrie 2016, §§ 181-182). Doar **în cazul asigurării pluralismului poate fi garantat dreptul publicului de a primi informațiile necesare** despre probleme politice și alte subiecte de interes public (a se vedea *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, § 184; *Tagiyeva v. Azerbaidjan*, 7 iulie 2022, § 78). Astfel, prevederea contestată are menirea să **promoveze informarea corectă a alegătorilor**. Parlamentul a urmărit să asigure claritatea în modul de reflectare a alegerilor și informarea echidistantă a electoratului. Alegătorii care doresc să se informeze cu privire la concurenții electorali urmează să cunoască care vor fi programele electorale difuzate de mass-media, genericul acestora (știri, dezbateri etc.), în care zi și la ce oră acestea vor fi difuzate, pentru a le putea urmări și **a se putea informa adecvat pentru a decide asupra opțiunii sale de vot**.

17. În același timp, aplicarea normei contestate **asigură egalitatea de șanse între concurenții electorali și caracterul civilizat și corect al competiției**

electorale. Concurenții electorali pot cunoaște din timp în care programe vor putea avea intervenții directe și indirecte, în care programe pot fi vizați de terți și vor putea monitoriza programele respective. În cazul în care se vor considera lezați în drepturi, ei vor putea formula solicitări privind exercitarea dreptului la replică. Lipsa indicării concrete a programelor audiovizuale în care vor putea avea apariții directe și indirecte sau vor putea fi vizați de terți, spre exemplu, va face dificilă respectarea termenului de două zile de la difuzare acordat concurenților electorali care se consideră lezați în drepturi de a beneficia de dreptul la replică prevăzut de articolul 89 alin. (5) din Codul electoral.

18. O **conduită corectă a mass-media în raport cu toți concurenții electorali**, precum și o conduită corectă în prezentarea informațiilor, care sunt relevante pentru opțiunile electorale, sunt **esențiale pentru asigurarea unor alegeri democratice corecte**. Potrivit Curții Europene, într-o lume în care individul se confruntă cu cantități vaste de informații și care implică un număr tot mai mare de jucători, **monitorizarea respectării eticii jurnalistice capătă o importanță adițională** (*SIC – Sociedade Independente de Comunicação v. Portugalia*, 27 iulie 2021, § 57; *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, § 181). În speță, **Consiliul Audiovizualului** monitorizează **cum sunt respectate prevederile legale** și, în special, **princiipiile de echitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor** în cadrul programelor electorale indicate în declarația privind politica editorială pentru reflectarea alegerilor a serviciilor media audiovizuale (a se vedea articolul 90 alin. (5) din Codul electoral). Măsura contestată îi permite Consiliului **să exercite un control efectiv** asupra respectării politicii editoriale a serviciilor media în perioada electorală, să identifice neconformitățile, manipulările sau favoritismele și să ia măsuri prompte de remediere.

19. Potrivit articolului 34 alin. (4) din Constituție, **mijloacele de informare publică**, de stat sau private, **sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice**. În jurisprudență sa, Curtea Constituțională a reținut că organizarea unor alegeri libere și corecte presupune **asigurarea unui mediu informațional și mediatic echidistant**, care respectă normele legale și codul deontologic al jurnalistului. Funcția principală a presei în societățile democratice constă în reflectarea faptelor și evenimentelor politice în mod **obiectiv, imparțial și deschis**, promovarea unui **număr mare de opinii și puncte de vedere**, precum și interpretarea știrilor în așa fel încât publicul să înțeleagă relevanța informațiilor pe care le primește (a se vedea HCC nr. 34 din 13 decembrie 2016, §§ 178-179).

20. Referitor la **pluralismul în mass-media audiovizuală**, Curtea Europeană a reiterat că nu poate exista democrație fără pluralism. Este esențial pentru democrație **să permită propunerea și dezbateră diverselor programe politice**. Pentru a asigura un pluralism veritabil în sectorul audiovizual într-o societate democratică, nu este suficient să se prevadă existența pe piață a mai multor canale. În plus, este necesar **să se garanteze diversitatea conținutului general al programului**, reflectând, pe cât este posibil, **varietatea de opinii întâlnite în societatea** căreia îi sunt adresate programele. **Mass-media audiovizuală are obligația de a prezenta în mod echilibrat diferitele puncte de vedere politice, fără a favoriza un anumit partid ori o mișcare politică** (a se vedea *Centro Europa 7 SRL și Di Stefano v. Italia* [MC], 7 iunie 2012, §§ 129-130; *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, §§ 185, 189; ; *Ucraina v. Federația Rusă* [MC], 25 iunie 2024, § 1085).

21. În acest context, norma contestată este importantă și pentru **furnizorii de**

servicii media, deoarece stabilește reguli clare referitoare la reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, reguli care sunt necesare pentru **consolidarea integrității procesului electoral** și pentru **protejarea principiilor democrației pluraliste**.

22. Rețin faptul că **reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media este un drept al acestora**, dar nu o obligație. Aceasta este o măsură temporară care se aplică doar în perioada electorală și, după caz, în campania electorală. Furnizorii de servicii media pot depune la Consiliul Audiovizualului o notificare prin care **informează că nu participă la reflectarea alegerilor**. În cazul în care instituțiile mass-media **decid să reflecte alegerile**, vor depune, în acest sens, la Consiliu o **declarație privind politica editorială**. Declarațiile sunt aprobate de către Consiliul Audiovizualului și se publică pe paginile web ale acestuia și furnizorilor de servicii media (articolul 90 alineatele (3), (5) din Codul electoral). Astfel, legislatorul îi acordă furnizorului de servicii media **dreptul de a selecta programele audiovizuale și timpii de antenă** în cadrul cărora vor fi abordate subiecte care vor viza alegerile. **Conținutul declarației menționate poate fi ulterior modificată**, prin includerea unor programe noi sau prin excluderea altor programe. Prin urmare, este **la discreția furnizorilor de servicii media să-și determine** de sine stătător, prin declarația menționată, **conținutul politicii editoriale** referitoare la alegeri și, drept consecință, **să-și asume anumite responsabilități și să respecte angajamentele asumate** (a se vedea articolul 90 alin. (1) din Codul electoral; pct. 34 din Regulamentul privind reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1137 din 28 iulie 2023¹).

23. În plus, **exercitarea libertății de exprimare implică îndatoriri și responsabilități**. Articolul 10 din Convenția Europeană **nu garantează o libertate de exprimare complet nerestricționată**, chiar și în privința acoperirii în presă a chestiunilor de un interes public sporit. **Protecția dreptului jurnaliștilor de a comunica informații despre probleme de interes general este condiționată de faptul ca ei să acționeze cu bună-credință și pe o bază factuală exactă și să furnizeze informații „de încredere și precise”**, în conformitate cu etica jurnalistică sau, cu alte cuvinte, **în conformitate cu principiile jurnalismului responsabil** (a se vedea *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, §§ 179-180, 215; *Azadlıq və Zayidov v. Azerbaidjan*, 30 iunie 2022, § 36; *Halet v. Luxembourg*, 14 februarie 2023, § 124).

24. În acest context, norma contestată **nu interzice serviciilor media să difuzeze în general, în perioada electorală, informații care vizează participanții la procesele electorale**, dar le oferă posibilitatea să aleagă și să declare programele audiovizuale în care vor difuza o asemenea informație. Astfel, constat că **norma contestată nu aduce atingere esenței libertății de exprimare a opiniei**.

25. În același timp, **absența normei contestate ar crea o incertitudine în reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media**. Aceasta ar putea conduce la difuzarea de către furnizorii de servicii media a programelor de divertisment, educaționale, sportive, economice, sociale, culturale etc. neincluse în declarațiile privind politica editorială, dar în care concurenții electorali ar putea fi prezentați sau menționați fie cu o conotație pozitivă, fie cu o conotație negativă. Chiar dacă ipotetic aceasta se va întâmpla pe tot parcursul zilei în toate programele audiovizuale,

¹ https://a.cec.md/ro/pentru-aprobarea-regulamentului-privind-reflectarea-alegerilor-de-catre-institut-2751_106850.html

instituțiile mass-media nu vor putea fi sancționate pentru acest fapt.

26. **Mai grav** este că, în absența normei din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, **furnizorul de servicii media ar putea evita respectarea principiului pluralismului**. Ar putea exista situații când o instituție mass-media ar favoriza un singur concurent electoral în toate programele sale audiovizuale. Având în vedere impactul puternic al mass-mediei audiovizuale, **acest pericol ar fi amplificat** în situația în care **unui grup economic sau politic puternic** din societate **i se permite să obțină o poziție dominantă asupra mass-mediei audiovizuale** și, prin urmare, **să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor** și, în final, **să le restrângă libertatea editorială**, subminând rolul fundamental al libertății de exprimare într-o societate democratică (a se vedea *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, § 186).

27. În acest context, rețin faptul că în Republica Moldova față de o instituție mass-media a fost aplicată sancțiunea **retragerii licenței** pentru că **nu respectase obligația de a se conforma principiului pluralismului politic**. Această decizie s-a bazat pe următoarele constatări: timpul de emisie acordat unui partid era pozitiv sau neutru, pe când cel acordat partidului oponent era preponderent negativ; persoanele, instituțiile sau partidele politice care au fost menționate sau puse într-o lumină negativă nu au avut posibilitatea de a-și prezenta propriile puncte de vedere în replică la criticile și atacurile la care erau supuse; buletinele de știri conțineau informații care prezentau un punct de vedere unilateral, uneori nesusținut prin probe, iar jurnaliștii foloseau tehnici de natură să distorsioneze realitatea; în final, buletinele de știri favorizau un limbaj jurnalistic agresiv. Autoritățile naționale au considerat drept factor agravant utilizarea unor termeni foarte virulenți în buletinele de știri pentru a descrie o guvernare, partidele sale și conducătorii acestora (calificându-i pe toți drept „criminali”, „bandiți”, „ticăloși”, „escroci”, „bandă de criminali” etc.). În aceste circumstanțe, **Curtea Europeană nu a fost convinsă că**, prin modul său de tratare a actualității în buletinele de știri, **instituția mass-media a contribuit în mod semnificativ la pluralismul politic în mass-media**. Prin urmare, **nu a existat vreo încălcare în decizia de retragere a licenței de emisie canalului de televiziune în urma unor încălcări grave și repetate ale obligației legale de a asigura echilibrul politic și pluralismul** (a se vedea *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, §§ 212, 214, 216, 229-230).

28. Concluzionez că norma contestată corespunde standardelor consacrate în jurisprudența Curții Europene, **are menirea să asigure libertatea de exprimare a opiniei, pluralismul în mass-media, caracterul echilibrat și imparțial al reflectării campaniilor electorale și a concurențelor electorale în cadrul programelor audiovizuale**, asigurând, astfel, un echilibru corect între principiile concurente.

29. În baza celor menționate, în opinia mea, **norma contestată asigură un echilibru corect între principiile concurente, este constituțională** și, prin urmare, **Curtea Constituțională trebuia să respingă sesizările** nr. 233g/2023, nr. 248g/2023, nr. 29g/2024, nr. 51g/2024 și nr. 81g/2024.

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

16 iulie 2024